Беларусь и европейская политика: состояние, цели, перспективы (Policy paper)

04.01.2010

Андрей Егоров, Агентство гуманитарных технологий



В отношениях Беларуси и Европы наступает новый период. Этот период характеризуется более длительным лагом политических изменений, внешним политическим спокойствием и доминированием рабочих процессов исполнения уже принятых решений.

Силы, ориентированные на «инструментальный» подход и вовлеченные в исполнение решений, оказываются в более уязвимом положении постольку, поскольку их деятельность оказывается в значительной степени скрытой от общественного внимания. Низкая интенсивность изменений будет стимулировать откат в стратегиях основных игроков к традиционным формам политической деятельности. Например, произойдет откат к подходу, ориентированному на выставление условий Беларуси для продолжения и развития европейских отношений. Это грозит новым замораживаем отношений в долгосрочном периоде.

Предотвратить эту угрозу возможно лишь при включении в систему отношений Беларуси и ЕС такого системного игрока, как гражданское общество и развитии механизмов Форума гражданского общества Восточного партнерства. Важным аспектом также становиться выведение в публичное пространство рабочих процессов окончательного становления структур и механизмов Восточного партнерства.

Вызовы будущего

После возобновления сотрудничества сер. 2008 — кон. 2009 годов и бурного развития европейско-беларусских отношений в политической ситуации начинается новый период стагнации. Ситуация, когда были необходимы быстрые решения, совершение неотложных шагов, заключений публичных соглашений, заканчивается. Политический процесс переходит в рабочую стадию относительно долгосрочной реализации решений. Для всех игроков политического поля новая ситуация характеризуется относительным спокойствием в части публичных заявлений и открытых ходов и необходимостью совершения напряженной, но большей частью скрытой от публичного внимания работы. Это несет в себе важную проблему. Внешнее замораживание ситуации и потеря динамики требует внимания к другим процессам: введение в действие финансовых и процедурных инструментов работы в рамках Восточного партнерства, рабочие встречи по проектированию многостороннего взаимодействия, подготовка конкретных

тематических проектов сотрудничества Беларуси и ЕС, запуск работы постоянных органов и механизмов Форума гражданского общества, концептуальная проработка дальнейшего развития Восточного партнерства и т.д. Эти процессы не создают напряжения информационного поля, в том числе и потому, что в них участвуют не топовые политические деятели, но фигуры второго-третьего плана. Соответственно, изменения не очевидны и отслеживать их сложно. При таком раскладе наиболее уязвимыми оказываются силы, ориентированные на сотрудничество и «инструментальный подход», т.к. именно их действия остаются «за кадром». Это автоматически усиливает противников Восточного партнерства и силы, ориентированные на «условный» подход: европейское сотрудничество в обмен на демократизацию. В таком контексте имеет смысл рассмотреть интересы и стратегии основных игроков в каждом их пространств: публично-политическом и рабочем. Пересечениями между этими пространствами будут характеризоваться все основные напряжения будущего периода.

Интересы и стратегии основных игроков

Беларусские власти. Интересы и стратегии беларусских властей в отношении Европы остаются неизменными. Государство по-прежнему заинтересовано в сотрудничестве преимущественно в сфере экономики, энергетики, экологии. Сохраняется и прежняя стратегия разведения вопросов политики и прагматики по разным уровням взаимодействия с ЕС. На уровне политики и публичных деклараций сохраняется принцип «Никаких условий, никаких посредников», политика развивается как экран для демонстрации общественности того, что взаимодействие с Европой продолжается и развивается на принципах и условиях беларусских властей. Европейская политика внешнего уровня беларусских властей состоит в различных формах символической торговли незначительными уступками (незначительная демократизация избирательного законодательства, обещания отмены ст. 193-1 УК РБ и т.п.) для поддержания видимости того, что процесс демократизации и либерализации идет, хотя очень трудно и медленно. При этом репрессивные механизмы постоянно запускаются в действие для проверки возможной глубины, интенсивности и нахождения тех сфер, где сохранение репрессивных практик не препятствует европейско-беларусскому сотрудничеству. Последний и самый важный для беларусских властей уровень технического сотрудничества сводится к непубличному взаимодействию чиновников высшего уровня в разработке и принятии решений по конкретным вопросам экономического, трансграничного и проч. сотрудничества (инфраструктурные проекты, кредиты, инвестиции, проекты в рамках Восточного партнерства и т.п.). Все существенные вопросы стараются переводить с «верхних» политических уровней, на «нижний» уровень реального технического взаимодействия.

Европейские структуры (Европейская комиссия, Европейский парламент, Совет Европы и проч.). Здесь нам не так важно проведение различий между различными уровнями, компетенциями и характером деятельности и официальным статусом разных европейских структур. Важно отметить лишь, то что, во-первых, их политики так или иначе скоординированы (решения ОБСЕ по выборам являются основанием для принятия решений Европарламентом, Еврокомиссией, Советом ЕС и т.д.); во-вторых, различные институты и структуры далеко не однородны в своих установках по отношению к Беларуси. Если одни ориентированы на решение конкретных вопросов, то другие скорее решают вопросы политического диалога с Беларусью. Сложность согласования разных уровней взаимодействия, закрепленных за разными институтами, приводит к некоторой разбалансировке политики ЕС в отношении Беларуси. Это же дает довольно широкое пространство для маневра как беларусским властям (можно развивать сотрудничество на одних

уровнях и замораживать его на других), так и другим игрокам (публично акцентируя внимание на политических аспектах и игнорируя рабочие).

Европейская политика была и остается амбивалентной: с одной стороны, очевидно, что политика санкций и условий не действует и сотрудничество продолжать надо; с другой стороны, нужно «сохранять лицо» и реагировать на нарушения прав человека, отмечать отсутствие прогресса в области демократии, т.е. указывать на все те моменты, которые должны санкционироваться. Поэтому, европейская политика тоже начинает разделяться на уровень деклараций (последний пример — резолюция Европарламента) и не связанный с ними уровень реального технического взаимодействия. И здесь очень важно — кого европейские институты видят в качестве визави такого реального рабочего взаимодействия в Беларуси. В этом качестве могут выступать: беларусское государство, политическая оппозиция, гражданское общество Беларуси. Если все сводится только к государственным органам, то можно считать, что политика Европы будет в точности корреспондировать с принципами беларусских властей («Никаких условий, никаких посредников»). Европа на это не идет и пытается включить во взаимодействие еще и политическую оппозицию (например, при переговорах о беларусской делегации в «Евронест» в рамках Восточного партнерства). Это приводит к довольно странной ситуации. Поскольку, политическая оппозиция ни на что в стране не влияет, то и включить ее в реальное взаимодействие хоть по какому-нибудь вопросу также представляется мало возможным. Участие сводиться лишь ко включению представителей оппозиции в консультации и встречи по поводу формирования публично предъявляемых позиций и деклараций. Реальное рабочее взаимодействие вновь происходит только с государством. От первого варианта это отличается только созданием иллюзии включенности альтернативных беларусских сил в политический процесс. В результате начинает доминировать, проталкиваемый большинством беларусских политических сил, «условный» принцип формирования европейской политики, который в перспективе приводит либо к новому замораживанию отношений, либо к циничным формам взаимодействия по принципу «Говорим одно, а делаем другое».

В описанных двух вариантах европейская политика никак не способствует изменению ситуации в Беларуси. Иной подход возможен только при рассмотрении гражданского общества обязательным участником любых реальных процессов сотрудничества. В этом направлении уже сделаны некоторые шаги (создание Форума гражданского общества Восточного партнерства), но до отлаженного процесса включения гражданского общества в реальное взаимодействие еще очень далеко. Кроме того, большинство европейских структур не воспринимает гражданское общество как реального игрока, предпочитая традиционные формы контактов и взаимодействия с государством и определенным спектром оппозиционных политических сил. Однако именно включение гражданского общества в процессы рабочего взаимодействия представляется единственной перспективой развития отношений. И это включение требует основных, помимо развития рабочих контактов с государством, вложений интеллектуальных и организационных ресурсов.

Демократическая оппозиция Беларуси. К сегодняшнему моменту все демократическая оппозиция очевидно разделена на два лагеря: 1) Движение «За Свободу» А. Милинкевича и его сторонники (Беларусский независимый блок и др.) и 2) все остальные. Публичная стратегия первых состоит в наращивании организационного потенциала движения и сохранении лидерства А. Милинкевича. При этом, в отношении беларусско-европейских отношений Движение «За Свободу» скорее ориентированы на развитие и углубление контактов в рамках «инструментального» подхода, хотя и без особого понимания сути основных противоречий и актуальных задач. Актуальная роль А.

Милинкевича сводится к выполнению функции публичного говорения о проблемах Беларуси на европейском уровне. Однако, даже эта лидирующая группа оппозиции, будучи погруженной в текущие вопросы оппозиционной борьбы, все еще не способна полностью встроиться в рабочее пространство европейско-беларусских контактов.

Остальная часть оппозиции преимущественно ориентирована на «условный» подход. При этом она абсолютно выпадает из всех актуальных вопросов внутренней и внешнеполитической повестки дня. Но в условиях временного политического затишья она получает и некоторые преимущества. Замедленная динамика реальных процессов, выводит на публичный уровень традиционные для европейско-беларусских отношений формы взаимодействия: обмен взаимными обвинениями. Центром публичной жизни в Беларуси становятся репрессии, нарушения прав человека, массовые акции, непрозрачные выборы и т.п. факты, постоянно сопровождающие общественно-политическую жизнь. Европейские структуры принимают относительно жесткие заявления по поводу данных фактов, что вызывает ответные негативные реакции официального Минска, что, в свою очередь, ухудшает общее состояние отношений и приводит к нарастанию конфликта. В этой ситуации можно, конечно, «сохранить лицо» всем сторонам этого конфликта, но при этом никаких позитивных изменений в стране не происходит. Эта патовая ситуация может быть преодолена только созданием рабочих механизмов разбирательства с нарушения прав человека в Беларуси. И эту работы можно вести только при развитии структур Восточного партнерства и европейско-беларусских контактов в «инструментальном» подходе. Ситуация нарастания конфликта между Беларусью и Европой, возобновления санкций выгодна только субъектам, заинтересованным в ситуации изоляции страны и прекращению развития беларусско-европейских отношений. Здесь интересы противников Восточного партнерства (промосковских европейских сил и собственно официальной Москвы) парадоксальным образом совпадают с интересами части демократической оппозиции Беларуси, адаптированной к ситуации борьбы с режимом, но неспособной встроиться в рабочий процесс европейско-беларусского сотрудничества.

Гражданское общество. Ключевым субъектом развития как европейско-беларусских отношений, так и изменений в стране остается гражданское общество. И если конкретнее, то часть консолидированных сил, сгруппированных вокруг кампании по подготовке беларусской делегации к Форуму гражданского общества Восточного партнерства. Несомненными лидерами процесса выступают Ассамблея НДО Беларуси и Международный консорциум «ЕвроБеларусь», получившие представительство в постоянных органах Форума. Достигнутая консолидация довольно хрупкая и в будущем периоде подвергнется серьезному испытанию на прочность. Темп событий замедляется: трудно отслеживать лидеров и аутсайдеров процесса, все становится не таким явным и наглядным. Для части организаций гражданского общества, не глубоко погруженных в работу предыдущего периода, рабочие процессы по формированию и запуску работы механизмов Форума гражданского общества Восточного партнерства остались скрытыми и не понятными. Это автоматически толкает их к привычным способам действий и старым стратегиям: организации начинают разбегаться по своим закрытым нишам и утрачивают внимание к общему политическому процессу. Предотвращение центробежных тенденций возможно только при дополнительном стимулировании внимания к реальным процессам конструирования механизмов участия гражданского общества Беларуси в структурах Восточного партнерства.

После успешного участия в первом Форуме гражданского общества, организации-участники должны реализовать все намеченные планы и исполнить розданные обещания. Провал

в реализации таких планов приведет к утрате той роли, которая авансом была приписана гражданскому обществу в Восточном партнерстве. Решение таких рабочих вопросов, как организация постоянной работы Координационного комитета и рабочих групп Форума, доведение до реальной исполнимости тех предложений, которые были озвучены на первом Форуме гражданского общества, включение экспертов от гражданского общества в оценку и мониторинг процессов сотрудничества в рамках Восточного партнерства, проектирование будущего (второго) Форума потребуют от гражданского общества Беларуси высокой квалификации. Этой квалификации катастрофически не хватает, и для решения большинства вопросов гражданским лидерам потребуется привлечение ресурсов «фабрик мысли». Такое сотрудничество было плодотворным для беларусского гражданского общества в предыдущем периоде и должно быть расширено.

Преодоление угроз: предложения и рекомендации

Итак, основными угрозами будущего периода становятся:

Возможный откат к закрытой ситуации 2006-2008 годов и новое замораживание европейско-беларусского сотрудничества. Это возможно при замыкании европейской политики на треугольнике «структуры ЕС — государственные структуры Беларуси — политическая оппозиция Беларуси».

Диссоциация и пассивность гражданского общества как следствие возврата к привычным формам существования и деятельности.

Утрата влияния гражданского общества на формирование и деятельность структур Восточного партнерства как следствие провала в реализации планов первого Форума.

Предотвращение этих угроз возможно при организации совместных усилий всех сил, выступающих сторонниками Восточного партнерства в рамках «инструментального» подхода. Для чего первоочередными действия следующего периода должны стать:

Со стороны европейских структур:

Основная задача: Организация постоянной коммуникации с представителями гражданского общества и экспертного сообщества стран Восточного партнерства и, в частности, с представителями беларусского гражданского общества. Для этого было бы целесообразным:

Разработать и принять рамочный документ, нормирующий и регулирующий партнерское взаимодействие (диалог) европейских структур, доноров и институтов гражданского общества с беларусским государством и структурами гражданского общества. В этом документе в качестве прототипа может быть использована Парижская декларация 2005 года, но с обязательным участием не только государственных субъектов, но и структур гражданского общества.

Организовать для реализации такого диалога постоянно действующий коллегиальный орган (например, Общественный совет, Круглый стол и т.п.) с функционирующими при нем специальными экспертными группами, который был бы наделен полномочиями в осуществлении организационных, методических, юридических и оценочных функций и способствовал развитию партнерства Беларуси и Европейского Союза. Участие такого коллегиального органа необходимо на всех этапах разработки европейских программ: от анализа ситуации и формирования замысла до оценки результативности и мониторинга эффективности на всех уровнях

межинституционального взаимодействия. Организация такого органа целесообразна в рамках функционирующих структур Форума гражданского общества Восточного партнерства и возможна в виде создания постоянного комитета Беларусь-ЕС.

Подписать межправительственный Меморандум о регистрации укрупненных международных программ ЕС на территории Беларуси с целью снятия необходимости регистрации отдельных проектов в рамках этих программ. Тем самым, на практике будет реализован уведомительный принцип регистрации вместо разрешительного, использующегося в настоящее время.

Поддержать организационно, инфраструктурно и финансово деятельность и инициативы Форума гражданского общества Восточного партнерства и его постоянных рабочих органов. В частности:

содействовать организации регулярных встреч Координационного комитета (CSF Steering Committee);

содействовать запуску работы тематических экспертных рабочих групп по разработке содержательных предложений и концепций для тематических платформ и Форума ГО;

содействовать реализации рекомендаций Форума в рамках политики Восточного партнерства.

Расширить контакты и взаимодействие с организациями-лидерами, в частности, содействовать расширению контактов дипломатического корпуса с представителями лидирующих организаций гражданского общества Беларуси.

Со стороны гражданского общества Беларуси:

Основная задача: Выведение в публичное пространство рабочих процессов в рамках формирования механизмов Форума гражданского общества. Для этого было бы целесообразным:

Создание информационных собственных вкладышей в независимых газетах, посвященных европейской тематике (периодичность 1 раз в 2 месяца либо чаще), возможно развитие данной линии в виде «Европейского дня» на радио, собственной передачи на телеканале «Белсат».

Реализация просветительской программы о Восточном партнерстве для ряда заинтересованных категорий организаций, прежде всего НГО (например, информационные круглые столы для гражданского общества (по тематическим НГО и по регионам)).

Создание альянса Международного консорциума «ЕвроБеларусь» и Ассамблеи НДО Беларуси на основе избранных в Координационный комитет Форума гражданского общества представителей данных организаций.

Установление системы координаторов по тематическим платформам на национальном уровне.

Развитие механизма широких консультаций всех заинтересованных организаций-участников Форума и экспертных организаций.

Запуск диалоговой площадки государства и гражданского общества (возможно в виде «возрожденного Общественно-консультативного совета»).

Развитие и расширение публичного и открытого диалога внутри гражданского общества, в частности, проведение национального Форума гражданского общества (апрель 2010 года),

завершающего процесс формирования данной площадки как части инфраструктуры Восточного партнерства на национальном уровне.

Со стороны постоянных структур Форума гражданского общества Восточного партнерства:

Основная задача: Запуск механизмов работы Форума гражданского общества:

Организация постоянных встреч Координационного комитета (CSF Steering Committee).

Запуск работы многосторонних тематических рабочих групп (участники — делегаты Форума; задача — продвижение на национальном уровне, уровне Форума и структур Восточного партнерства содержательных предложений).

Запуск веб-сайта Форума ГО. Сайт должен будет включать как свои части страницы, подобные EuroBelarus.Info, в странах Восточного партнерства.

Запуск механизма взаимодействия национальных экспертов и экспертов из стран Восточного партнерства и ЕС с целью выработки общих продуктов от имени/для Форума ГО. В частности, запуск работы тематических экспертных групп по разработке содержательных предложений и концепций для тематических платформ и Форума ГО (участники — эксперты из стран Восточного партнерства и ЕС; задачи:

разработка детальных тематических предложений и концепций (с проработкой механизмов реализации) для тематических рабочих групп, ФГО и ВП,

проведение (в случае необходимости) специальных исследований

Формирование и запуск группы по координации работы экспертных групп: участники – эксперты, члены КК, задачи рабочих групп следующие:

предложение методологии работы над содержательными предложениями;

мониторинг и контроль двухстороннего сотрудничества через участие в платформах и на национальном уровне;

разработка и предложение методологии мониторинга и оценки проектов двухстороннего сотрудничества, разработка формата предложений и критериев предъявляемых к ним;

сборка и редактирование работы тематических экспертных групп).

Установление регулярных отношений как между национальными платформами, так и между координаторами деятельности по платформам в каждой из стран Восточного партнерства.

Запуск региональных проектов гражданского общества с участием представителей различных стран Восточного партнерства.

Участие представителей делегаций других стран в мероприятиях на национальном уровне с целью расширения контекста и придания большего веса данным мероприятиям как части деятельности в рамках Форума ГО.